

Nota sui modi di semplificazione e di riordino della legislazione in alcuni paesi europei

RODOLFO PAGANO

1. Uno sguardo generale

1.1 Ordine e disordine sono i due poli entro cui oscilla la legislazione di un paese. Come non c'è un ordine assoluto così non c'è un disordine assoluto.

L'ordine richiama i concetti di sistemazione razionale, di unità, di coerenza, di semplificazione e di chiarezza della legislazione, mentre all'opposto il disordine richiama i concetti di casualità, di frammentazione, di incoerenza, di inflazione, di oscurità della legislazione. Quando il pendolo oscilla verso l'acme del disordine la società richiede misure che riportino un certo ordine o comunque un disordine tollerabile.

Le decisioni intorno alla semplificazione e al riordino della legislazione rientrano nella sfera della politica (legislativa), ma il discorso intorno ai 'modi' di semplificare e riordinare la legislazione è un discorso di tecnica legislativa.

L'opera di semplificazione e di riordino della legislazione viene generalmente attuata con decisioni, anche concomitanti, di *deregulation*, di delegificazione, di *Rechtsbereinigung* (purificazione del diritto), di codificazione e in casi limitati con l'adozione di *Sunset laws*. Le direttive di tecnica legislativa emanate in vari paesi¹ sono piuttosto carenti di indicazioni sui criteri di attuazione del riordino della legislazione, essendo la loro attenzione rivolta al *drafting* del singolo atto legislativo in fieri.

¹ Per il testo di queste direttive v. R. PAGANO, Le direttive di tecnica legislativa in Europa. Camera dei deputati, 1997.

1.2 Il metodo classico di riordino generale della legislazione è la formazione di codici e testi unici. Come è noto, codice e testo unico sono termini che non designano concetti equivalenti. C'è una differenza formale e sostanziale tra di essi, anche se talvolta la differenza si attenua fino a scomparire.

Testo unico è un binomio usuale in Italia ma non ricorrente in altre lingue. Nel diritto francese è d'uso un unico termine, la parola *code*, per indicare sia un codice sia quello noi chiamiamo testo unico. Viene denominata *codification* l'attività di formazione di un *code*. Tuttavia i giuristi francesi distinguono tra *codification au sens strict du mot* quando vogliono riferirsi ad una attività di unificazione e riforma sostanziale della legislazione vigente, e *codification formelle* consistente nella "mise en ordre d'une série de textes législatifs dans un document d'ensemble". Per esprimere quest'ultimo concetto, da qualche tempo è invalsa l'espressione *codification à droit constant*. Tale tipo di codificazione corrisponde, di norma, a ciò che in Italia è un testo unico.

Nel diritto inglese le parole *codification* e *consolidation* esprimono significati nettamente distinti. *Codification*, di rara attuazione e mai di carattere generale, è concetto che implica una riforma sostanziale del diritto che coinvolge anche il *common law* ed il diritto consuetudinario, mentre il termine *consolidation* si riferisce unicamente allo *statute law*, ossia al diritto legislativo, e consiste nella raccolta, coordinamento e sistemazione formale delle leggi vigenti senza modifiche sostanziali. Mentre la *consolidation* "non incide sul valore vincolante delle sentenze emesse prima dell'atto di consolidamento in ordine a disposizioni di legge poi in essa incorporate, la *Codification* all'opposto chiude con il passato ed apre un nuovo capitolo normativo con l'effetto di togliere forza vincolante alle sentenze relative alle norme riformate"².

La differenza tra codice e testo unico diventa qualitativamente impercettibile quando l'autorità (Governo) investita della formazione di un testo unico ha anche il potere di modificare la sostanza delle norme vigenti. Allora la distinzione tra codice e testo unico sembra svanire e gli stessi termini finiscono per diventare sinonimi: i testi unici sarebbero, rispetto

² G. CRISCUOLI, Introduzione allo studio del diritto inglese. Giuffrè, Milano, 1981, pagina 16.

alle grandi tematiche dei codici classici, dei microcodici o testi coordinati di legislazione relativi ad ambiti ristretti del diritto (testo unico o codice della strada, testo unico delle leggi elettorali, ecc.).

L'idea di codice, la cui massima realizzazione si è avuta nel secolo scorso e nei primi decenni di questo secolo, esercita una grande attrazione perché codice significa ordinamento sistematico del diritto legislativo, certezza e stabilità delle regole, facilità di accesso alla conoscenza delle stesse.

Nessuno nega i valori positivi della codificazione, ma da molti si sostiene che oggi non vi sono condizioni politiche e sociali analoghe a quelle che hanno consentito le grandi codificazioni del passato. La rottura degli equilibri sociali, l'emergere di nuove classi e ceti, la rapidità dei cambiamenti hanno portato alla formazione di legislazioni speciali che hanno via via eroso la compattezza dei codici classici, in particolare del codice civile dal quale sono fuoriusciti istituti importanti come il diritto di famiglia, il diritto del lavoro, il diritto delle locazioni, il diritto della proprietà intellettuale, che sono venuti a formare dei microsistemi indipendenti, dotati di propri principi e a cui si applicano criteri propri di interpretazione. Il diritto del codice civile da centro del sistema giuridico di un paese tende sempre più a divenire un diritto residuale, di principi. E' questa la tesi sostenuta da N. Irti in un volumetto (*L'età della decodificazione*, Giuffrè, 1979) che ha avuto ampia risonanza.

A queste considerazioni va aggiunto che sul piano tecnico è di ostacolo alla attuazione della codificazione nel senso classico il passaggio, con l'affermarsi di comunità autonome, da un tipo di legislazione unitaria, accentrata in un unico legislatore, ad una legislazione ripartita tra più legislatori (c. d. legislazione concorrente) statali e regionali, federali e federati.

Pertanto l'espressione "riordino della legislazione", pur non escludendo il concetto di riforma sostanziale del diritto, generalmente è associata al concetto di codificazione formale o consolidamento. Sembra superfluo precisare che il consolidamento non costituisce un punto di arrivo, ma è certamente una tappa essenziale nella prospettiva di una sistemazione organica e sostanziale del diritto legislativo e della sua accessibilità.

1.3 Il consolidamento si è sviluppato soprattutto nei paesi di *common law* rimasti fuori dal movimento delle grandi codificazioni, ma è praticato in tutti paesi, anche in quelli di tradizione codicistica. Fine del consolidamento è di eliminare una pluralità di testi di legge o aventi forza di legge, risalenti nel tempo e mal coordinati tra di loro, sostituendoli con un unico testo senza peraltro apportare modifiche di sostanza alla legislazione.

Quali operazioni può effettuare il redattore di un testo di consolidamento senza innovare la sostanza della legislazione? E' possibile tracciare una linea netta di confine al di qua della quale non si innova e oltre la quale si modifica la sostanza della legislazione? Che cosa s'intende con l'espressione "sostanza della legislazione"? Il redattore del testo di consolidamento opera sull'enunciato normativo e/o sul significato dell'enunciato? Ecco una serie di domande cui è difficile dare una risposta adeguata.

E' evidente che all'autore del consolidamento formale si richiede di non introdurre una nuova regola con un nuovo enunciato normativo e di non modificare il significato (la regola) espresso da un enunciato esistente. Egli può però operare sull'enunciato sempreché il significato rimanga il medesimo. La sua è una attività eminentemente interpretativa. Perché questa non sia arbitraria deve essere effettuata secondo criteri di logica generalmente accettati, in armonia con le regole e gli usi linguistici operanti nella comunità e conformi a prescrizioni legali sulla normazione.

Il consolidamento non può consistere - se non si vuole perdere la sua utilità - soltanto in una semplice rettifica di errori materiali e in una meccanica operazione di aggiornamento di testi a seguito di modifiche ed abrogazioni esplicite. Esso deve poter dirimere antinomie insorgenti da testi confliggenti a causa di modifiche non testuali o di abrogazioni inesprese. E' qui soprattutto che la linea di confine diventa evanescente e sono possibili degli sconfinamenti. Tale è certamente la soluzione di un'ambiguità inerente ad un enunciato che ammette più di un significato legittimo.

Che a redigere un testo unico di consolidamento sia un soggetto privato o il Governo per delega del Parlamento, le operazioni da compiere sono le stesse. La differenza sta che nel primo caso il testo prodotto non ha al-

cuna efficacia giuridica, se non persuasiva, nei riguardi di terzi mentre nel secondo caso è vincolante erga omnes. Ma ciò non significa affatto che quest'ultimo testo risulti più esatto di quello di origine privata.

Ciò precisato, sono individuabili (con riguardo in particolare alla legislazione italiana) tre categorie di operazioni di consolidamento comportanti modifiche testuali e precisamente quelle riguardanti:

- la sistematica;
- il linguaggio (aspetti morfologici, sintattici e semantici);
- le relazioni tra le norme.

In via esemplificativa l'attività di consolidamento consisterà:

1. con riguardo alla sistematica:
 - nell'introdurre eventuali nuove partizioni di livello superiore all'articolo (sezioni, capi, titoli, parti) a seconda della molteplicità dei testi da coordinare e della complessità e ampiezza della materia;
 - nel dare, se necessario nuova collocazione e numerazione agli articoli e ai commi;
 - nel riformulare gli eventuali rinvii in relazione alla sistematica assunta dal testo unico;
 - nell'escludere dal testo unico le norme "intruse" eventualmente presenti nelle leggi oggetto del consolidamento;
 - nel fondere disposizioni ripetitive o aventi identico valore normativo (ridondanza).
2. con riguardo al linguaggio:
 - nel correggere errori materiali di stampa;
 - nella normalizzazione della grafia;
 - nell'esplicitazione - ove manchi - di sigle;
 - nella normalizzazione delle forme di citazione;
 - nell'aggiornamento delle denominazioni di organi, istituzioni, ecc. mutate nel tempo;

- nell'eliminazione di ambiguità insorgenti da un uso non appropriato di congiunzioni o disgiunzioni e della punteggiatura;
 - nell'assicurare omogeneità terminologica al testo.
3. con riguardo alle relazioni normative:
- nell'aggiornamento del testo delle disposizioni in conformità ad abrogazioni espresse o modifiche testuali sopraggiunte (ivi compresi gli esiti di referendum abrogativi);
 - nell'eliminazione, tenendo conto della interpretazione giurisprudenziale, di disposizioni anteriori incompatibili o divenute prive di oggetto;
 - nell'eliminazione dal testo di articoli, commi o frasi, ecc. dichiarati illegittimi dalla Corte costituzionale;
 - nella riformulazione di enunciati normativi per adeguarli ai dispositivi delle cosiddette sentenze "interpretative" della Corte costituzionale;
 - nella formulazione degli enunciati per mere esigenze di raccordo o per esplicitazione di modifiche avvenute in forma non testuale.

Il consolidamento produce l'effetto sostitutivo dei singoli testi legislativi oggetto del consolidamento (operando come pittorescamente è stato detto da "scopa nel magazzino delle leggi") soltanto se l'atto di consolidamento ha forza di legge (*codification constitutive*, secondo la terminologia comunitaria). Poiché i testi di consolidamento sono prodotti dall'esecutivo (rifuggendo i Parlamenti, per vari motivi, da tal genere di lavoro) il problema è, in un regime parlamentare, come conferire forza di legge a tali testi senza sottostare ai tempi lunghi e agli esiti incerti delle procedure parlamentari ma al tempo stesso senza espropriare il Parlamento del potere legislativo.

Le soluzioni date a tale problema variano da paese a paese, soprattutto per la diversità degli ordinamenti costituzionali.

Le vie praticate per il consolidamento possono essere classificate in due categorie:

1. di approvazione diretta da parte del Parlamento:
 - secondo la procedura normale di approvazione delle leggi (Francia)
 - secondo una procedura semplificata stabilita dalla costituzione (Grecia)
 - secondo una procedura speciale regolata dalla legge (Gran Bretagna)
2. di approvazione indiretta (preventiva) da parte del Parlamento
 - mediante legge di delega concessa di volta in volta (Italia, Spagna)
 - mediante una specifica delega o mediante una delega permanente comportante una particolare procedura da osservare (Belgio).

Secondo l'estensione si può distinguere:

1. un consolidamento generale della legislazione
 - attuato una tantum con la compilazione di una 'Raccolta sistematica' di tutta la legislazione (Svizzera, Germania);
 - attuato gradualmente secondo un programma di codificazione (Francia).
2. *un consolidamento tendenzialmente permanente*, attuato secondo necessità e priorità rilevate da un apposito organismo (Gran Bretagna);
3. *un consolidamento tematico*, cioè di leggi relative ad una specifica materia o a un settore legislativo determinati di volta in volta, senza una programmazione (Italia, Grecia, Spagna).

La preparazione materiale dei testi è affidata ad appositi organi permanenti in Francia, Gran Bretagna, Spagna; ad una commissione speciale nominata di volta in volta in Grecia. Nessun organo ad hoc è previsto in

Italia, Germania, Svizzera. In Belgio vi provvede l'Ufficio di coordinamento del Consiglio di Stato.

Una particolare soluzione al problema del consolidamento della normativa comunitaria è stabilita nell'accordo interistituzionale (Consiglio, Commissione e Parlamento) del 20 dicembre 1994 (ratificato dal Parlamento il 18 gennaio 1995) in base al quale il Parlamento europeo s'impegna ad esaminare ed approvare i progetti di consolidamento predisposti dall'esecutivo senza rimettere in discussione la sostanza della normativa vigente.

Circa il valore giuridico dei testi consolidati, quelli direttamente approvati dal Parlamento, con procedura ordinaria o speciale (Francia, Grecia, Gran Bretagna), sono ovviamente leggi a tutti gli effetti e sostituiscono i testi legislativi precedenti. Hanno forza di legge, e quindi gli stessi effetti dei precedenti, i testi consolidati emanati a seguito di delega legislativa (Italia, Spagna). Sono inoltre vincolanti i testi delle ripubblicazioni (*Wiederverlautbarung*) delle leggi effettuate in Austria a norma dell'articolo 49a della Costituzione. Benché emanati in virtù di una autorizzazione parlamentare non hanno forza di legge i testi consolidati emanati in Belgio (in applicazione della legge 13 giugno 1961) ed in Germania (in attuazione di una *Bekanntmachungserlaubnis*).

2. Situazione dei singoli paesi

2.1 Austria

Ai fini del riordino formale della legislazione la norma più importante è nell'articolo 49a della Costituzione federale, introdotto con la legge costituzionale del 1° luglio 1981 n. 350.

Con questo articolo il Cancelliere federale è autorizzato a ripubblicare nella Gazzetta ufficiale, d'intesa con i ministri competenti, le leggi nella versione vigente (*in der geltenden Fassung*) al momento della ripubblicazione.

Con la ripubblicazione sono consentite una serie di operazioni di aggiornamento formale:

1. termini antiquati possono essere sostituiti e modi di scrivere superati possono essere adeguati allo stile corrente;
2. possono essere corretti i rinvii ad altre disposizioni che non corrispondono più allo stato della legislazione, come pure ogni altra discordanza;
3. possono essere dichiarate non più vigenti le norme che a causa di successive disposizioni sono state (*implicitamente*) abrogate ovvero sono divenute prive di oggetto;
4. possono essere abbreviati i titoli;
5. possono essere adeguatamente modificate le denominazioni e numerazioni degli articoli di legge, dei commi e così via per il venir meno o per l'inserimento di disposizioni, ed in tale contesto possono essere corretti i rinvii ad esse riferiti;
6. possono essere ripubblicate separatamente le norme transitorie ancora in vigore.

Il testo della ripubblicazione ha efficacia erga omnes a partire dal giorno successivo alla sua pubblicazione.

2.2 Belgio

La legge 23 dicembre 1946 sul Consiglio di Stato ha creato un Ufficio di coordinamento con il compito di coordinare le leggi ed i regolamenti.

Il coordinamento o la codificazione è attuata dall'esecutivo:

1. in base ad una specifica legge di autorizzazione o
2. in applicazione della legge 13 giugno 1961 che conferisce al Re una autorizzazione permanente per il coordinamento e la codificazione secondo la procedura appresso indicata.

Nel primo caso (1) il Governo trasmette al Consiglio di Stato (Sezione legislazione) il testo del progetto di legge di coordinamento o di codifi-

cazione per averne il parere così come avviene per i progetti di legge ordinari (cfr. direttiva n. 141).

Nel secondo caso (2) il ministro competente può richiedere all'Ufficio di coordinamento del Consiglio di Stato, per il tramite del Primo ministro, di coordinare o codificare la legislazione da esso indicata. L'Ufficio di coordinamento redige il testo (progetto) e lo sottopone al parere della Sezione legislazione dello stesso Consiglio di Stato. In questo caso il parere della Sezione legislazione verte unicamente sull'esattezza del coordinamento o della codificazione. Il testo è quindi inviato al ministro richiedente ai fini dell'approvazione del Consiglio dei ministri.

Secondo la terminologia adottata dalle Direttive l'autorizzazione al coordinamento (*coordination*) si riferisce alla riunione di più leggi a partire da una legge base comune mentre l'autorizzazione alla codificazione (*codification*) si riferisce alla riunione in un sol testo di diverse leggi unite da un comune concetto (cfr. *Traité*, libro II, Formule nn. 45 e 46). Il *Traité de légistique formelle* (Libro I, parte III) contiene anche alcune indicazioni circa i criteri di formazione e la forma di presentazione del testo coordinato o codificato (v. direttive n. 142-146).

Il testo coordinato o codificato non ha autonoma forza di legge: questa deriva dalle singole disposizioni di origine. Pertanto esso non abroga i testi precedenti oggetto del consolidamento. Ciò non apporta semplificazione.

2.3 Francia

Notevole è in Francia l'impegno tuttora profuso nell'opera di codificazione iniziata subito dopo l'ultima guerra con l'istituzione di apposite commissioni per la revisione del *Code civil*, del *Code du commerce*, del *Code de procédure civile* e del *Code d'instruction criminelle* (ora *Code de procédure pénale*).

Negli stessi anni veniva istituita (decreto n. 48-800 del 10 maggio 1948) la *Commission supérieure chargée d'étudier la codification et la simplification des textes législatifs et réglementaires* al fine di pervenire ad una

codificazione generale e permanente della legislazione non rientrante nei codici classici.

La Commissione ha svolto la sua attività fino al 1989 quando è stata sostituita da una nuova Commissione, rinnovata non soltanto nel nome ma anche nella composizione e nelle attribuzioni. La nuova Commissione, pur riprendendo le direttive elaborate dalla precedente Commissione, ne ha modificate alcune e ne ha introdotte delle nuove.

Sono stati mantenuti i criteri fondamentali della codificazione concepita come:

- *formale* intesa cioè come ‘mise en ordre’ della normativa vigente senza introduzione di regole nuove. Se necessarie, queste devono essere proposte con appositi progetti di legge;
- *globale*, nel duplice senso di codificazione estesa a tutti i settori o attività che hanno formato oggetto di regolamentazione, e di codificazione (‘*remise en ordre*’) di tutti gli atti normativi (leggi, regolamenti, circolari, ecc.) vertenti sulla stessa materia;
- *permanente*, ossia costantemente aggiornata, da attuarsi mediante il ricorso, da parte del legislatore, alla tecnica della modifica testuale.

Poiché il codice è concepito non come un testo che raccoglie unicamente gli atti normativi di un dato tipo (legge o regolamento, ecc.) relativi ad una data materia, ma come un testo che comprende tutti gli atti normativi di qualsiasi tipo (legge, regolamento, ordinanza, ecc.) relativi alla stessa materia, esso risulta composto di più parti (di norma tre)³:

- la parte legislativa, i cui articoli sono contrassegnati dalla lettera L o LO (*Loi organique*);
- la parte regolamentare, i cui articoli sono contrassegnati dalla lettera R;
- la parte decreti ministeriali (*arrêtés*), i cui articoli sono contrassegnati dalla lettera A.

³ Alcuni codici risultano composti di quattro o cinque parti.

Ogni parte è distribuita in libri, titoli e capitoli, ripartizioni che si ripetono in perfetto parallelismo da una parte all'altra. Il parallelismo è marcato da una tecnica di numerazione per cui lo stesso oggetto porta lo stesso numero nelle varie parti⁴.

Gli articoli infatti sono designati oltre che da una lettera (L, R, A) che individua il tipo di atto, da un gruppo di tre cifre che designano rispettivamente il libro, il titolo ed il capitolo e da una quarta cifra preceduta da un trattino che individua il singolo articolo. Così nel codice delle assicurazioni, i numeri 431-1 e seguenti sono, nelle tre parti (legislativa, regolamentare e arrêts) relativi alla *Caisse centrale de réassurance*.

La circolare del Primo ministro del 30 maggio 1996 (*Circulaire du Premier ministre relative à la codification des textes législatifs et réglementaires*) precisa i passi procedurali per la formazione di un codice à droit constant ed indica alcuni criteri di redazione. In particolare viene precisato che il principio della codificazione a diritto vigente non significa immutabilità assoluta in presenza di cambiamenti di denominazioni verificatesi nel tempo, di norme divenute prive di oggetto, ecc..

Detto in breve la procedura di elaborazione ed approvazione di un codice di consolidamento è ora stabilizzata come segue: appena la decisione di elaborare un codice è presa, il vicepresidente della Commissione superiore (che è un presidente di sezione del Consiglio di Stato) designa il relatore. Questi non ha funzioni di redattore del codice (compito che spetta alle Amministrazioni interessate per mezzo di appositi gruppi di lavoro) ma quelle di coordinatore dei lavori e di trait-d'union con la Commissione superiore. Chiarisce e vigila sull'applicazione delle direttive di codificazione emanate dalla Commissione, alla quale sottopone la soluzione di eventuali questioni. Il relatore infine presenta il progetto di codice alla Commissione.

La Commissione superiore esamina ed approva con eventuali modifiche il progetto di codice. In pratica, data la mole di lavoro, questo compito è svolto da comitati ristretti, salvo rimessione alla adunanza plenaria delle questioni più delicate. La Commissione può anche suggerire, ai fini di semplificazione, di miglioramento e di armonizzazione del testo, propo-

⁴ Compare la parola "néant" negli articoli corrispondenti non aventi contenuto.

ste di modifiche che vanno oltre l'aspetto formale. Esse sono collocate a latere del testo sotto forma di osservazioni motivate che potranno costituire materia di emendamenti nel corso dell'esame parlamentare. Successivamente il progetto di codice è trasmesso al Primo ministro e da questi, tramite il Segretario generale del Governo, al Consiglio di Stato per il parere. Dopo il parere del Consiglio di Stato intervengono due atti di approvazione: della parte regolamentare che compete al Governo (mediante *'décret en Conseil d'Etat'*) e della parte legislativa che spetta al Parlamento il quale vi procede secondo le vie ordinarie. I due atti di approvazione possono essere di data diversa, ma per l'entrata in vigore del Codice nella sua interezza la pubblicazione deve essere unica.

2.4 Germania

Al termine dell'ultimo conflitto la Germania, divisa ed occupata, tra i problemi della ricostruzione affrontò anche quello del rinnovamento del proprio ordinamento giuridico in senso democratico. La Costituzione (Grundgesetz-GG o Legge fondamentale) della Repubblica federale tedesca fu promulgata il 23 maggio 1949. Con l'entrata in vigore del nuovo assetto costituzionale venivano a cadere i presupposti di molte regolamentazioni del passato regime mentre di altre diventava incerta l'applicabilità. Sebbene nelle disposizioni transitorie e finali della Legge fondamentale apposite norme (art. da 123 a 129) disponessero sulla sorte della legislazione anteriore, s'impondeva comunque una ricognizione dello stato della legislazione cui attesero sia il Governo che il Parlamento federale. Quest'ultimo istituì (28 gennaio 1955) una Commissione di indagine sulla revisione della legislazione del Reich e del Bund.

L'azione del Governo fu rivolta in due direzioni: da un lato nei confronti della futura legislazione con l'attribuzione, sin dal 1949, al Ministero della giustizia del compito di verifica delle cosiddette formalità giuridiche e con la predisposizione di regole di tecnica legislativa che però furono pubblicate ufficialmente soltanto nel 1976; dall'altro nei confronti della legislazione esistente con proposte per la compilazione di una rac-

colta purificata (*Bereinigte Sammlung*) della legislazione, proposte che furono recepite dal Parlamento con la legge 10 luglio 1958⁵.

La legge con l'articolo 1 indicava le pubblicazioni ufficiali i cui atti dovevano essere oggetto dell'opera di 'purificazione' (*Bereinigung*) e gli atti che ne dovevano essere esclusi (trattati, statuti, leggi di bilancio, ecc.) mentre con gli articoli successivi stabiliva i criteri cui doveva attenersi il Ministro della giustizia nella formazione della Raccolta.

Il materiale normativo è stato ordinato secondo il sistema di classificazione decimale⁶.

Con la legge 28 dicembre 1968 alla Raccolta è stata conferita forza abrogativa di tutta la legislazione anteriore non ricompresa nella Raccolta stessa alla data della chiusura (*Ausschlussstag*) fissata al 31 dicembre 1963.

Negli anni successivi l'idea della Raccolta sistematica perde terreno. Pubblicata nella parte III del *Bundesgesetzblatt*, la Raccolta è rimasta congelata alla data della sua chiusura.

L'adozione, consigliata dalle direttive (*Handbuch der Rechtsförmlichkeit*, 1990) della tecnica della modifica testuale e la numerazione progressiva, nel titolo, delle leggi di modifica e soprattutto la pubblicazione (come supplemento della Gazzetta ufficiale, parte I), dell'elenco delle fonti (*Fundstellennachweis A*), ordinato sistematicamente secondo lo schema di classificazione delle materie adottato dalla Raccolta (*Sammlung des Bundesrechts*), agevolano la ricostruzione del testo vigente che ufficialmente è operata con il ricorso all'istituto della *Bekanntmachung der Neufassung des Gesetzes*, consistente nella ripubblicazione del testo aggiornato della legge base da parte del Ministero competente a seguito

⁵ Gesetz über die Sammlung des Bundesrechts.

⁶ Le dieci voci fondamentali sono: 1. diritto pubblico e costituzionale; 2. amministrazione; 3. giustizia; 4. diritto civile e penale; 5. difesa; 6. finanze; 7. diritto dell'economia; 8. diritto del lavoro, previdenza sociale, assistenza vittime di guerra; 9. poste e telecomunicazioni, trasportive fluviali del Bund; 10. trattati internazionali.

di un permesso di pubblicazione (*Bekanntmachungserlaubnis*) rilasciato dal Parlamento. Il ricorso a questa procedura è piuttosto frequente.⁷

La versione aggiornata (*Neufassung*) non può modificare il contenuto della legge. Essa ha carattere dichiarativo (*deklaratorische Neufassung*).⁸ A meno che non sia espressamente indicato nella legge di modifica contenente la clausola di *Bekanntmachungserlaubnis*, non è consentito ad esempio eliminare discrasie (*Unstimmigkeit*) o provvedere alla rinumerazione progressiva del testo base. Gli articoli della legge base il cui testo non viene recepito nella *Neufassung* vengono contrassegnati, ai sensi del § 36, comma 4, del GGO, con la parola “soppresso” (*Weggefallen*)⁹. Richieste di autorizzazione ampliate non sono mancate, ma sono state accolte raramente. E’ lo stesso legislatore ad intervenire direttamente, ma in modo sporadico, con le cosiddette “leggi di purificazione” (*Rechtsbereinigungsgesetze*)¹⁰.

Agli inizi degli anni ottanta, con l’affermarsi in Europa dei movimenti di *deregulation*, la questione della riorganizzazione formale della legislazione si intrecciava con quella della riduzione e semplificazione dell’intervento normativo dello Stato. Il Governo federale nominava (1983) una commissione di studio sulla semplificazione del diritto e dell’amministrazione. La commissione iniziava il lavoro nel mese di novembre 1983 e presentava un rapporto nel mese di marzo 1984. Il Governo a sua volta pubblicava un primo rapporto ufficiale sull’argomento nel mese di dicembre 1984 ed in quello stesso mese approvava (Risoluzione dell’11 dic. 1984) la *Blaue Checkliste (Blaue Prüffragen)*, la cui impostazione è significativamente ispirata a propositi di *deregulation*.

⁷ Nel decennio 1986-1996 sono state ripubblicate in versione aggiornata mediamente 22 leggi l’anno.

⁸ V. § 63, comma 2, del Regolamento comune dei Ministeri federali. Parte speciale, GGO II. Il testo della *Bekanntmachung* (che precede la nuova stesura della legge base) consiste nel titolo che inizia con le parole ‘Comunicazione della nuova stesura della legge...’, della formula di comunicazione e di un elenco in cui sono riportati i dati di riferimento della legge base e di tutte le leggi di modifica e di abrogazioni parziali di cui si è tenuto conto nella nuova stesura.

⁹ V. anche i paragrafi 464-470 delle Direttive (*Handbuch der Rechtsförmlichkeit*).

¹⁰ V. leggi del 24 aprile 1986; del 16 dicembre 1986; del 28 giugno 1990.

2.5 Gran Bretagna

Nel Regno Unito la preoccupazione per lo stato insoddisfacente della legislazione ha suscitato, a varie riprese nel corso degli ultimi due secoli, movimenti di *Law Reform*.

La posizione più radicale è stata quella di J. Bentham (1748-1832) che sostenne con vigore una codificazione generale del diritto inglese che traducesse in *statutes law* le regole di *common law* (*Vue générale d'un corps complet de législation, De la codification*, in *Oeuvres*, a cura di Dumont, Paris 1828). Ma la riforma propugnata da Bentham che avrebbe inciso sul diritto di *common law* non attecchì né allora né in seguito. I codici di tipo continentale sono rimasti estranei al diritto inglese.¹¹ Si affermò invece il concetto di *Law Reform* in termini di *revision* (formale e sostanziale) e di *consolidation* del diritto legislativo (*Statutes law*).

Tralasciando la descrizione delle fasi precedenti caratterizzate con alterne vicende da un'attività di semplice *Revision* degli *Statutes* (consistente nella eliminazione del corpo legislativo delle leggi abrogate o delle disposizioni esplicitamente emendate) una fase importante sulla via del consolidamento (comportante anche l'abrogazione formale di disposizioni incompatibili, obsolete o prive di oggetto) ha inizio nel 1892, allorché si avviò in Parlamento la prassi di nominare (inizialmente di volta in volta) un *Joint Committee on Consolidation Bill*¹², commissione bicamerale cui inviare per l'esame i progetti di consolidamento. Ciò avvenne non senza contrasti tanto è che a partire dal 1897 l'opposizione parlamentare riuscì ad impedire che i progetti di consolidamento venissero direttamente presentati al *Joint Committee on Consolidation*, sostenendo che si trattava di vere e proprie nuove leggi e non di mere *Revisions*¹³.

¹¹ Qualche codificazione di portata limitata (ad es. *Offences Against the Persons Act 1861*; *Sale of Goods Act 1893*; *Company Act 1948* ed altri) è stata attuata con le c.d. *codifying statutes*, che sono leggi che regolano organicamente ex novo una determinata materia nell'ambito di una branca del diritto sostituendosi a leggi e precedenti giudiziari anteriori.

¹² Dal 1921 venne ad ogni sessione e dal 1971 è previsto come organo permanente.

¹³ P. CARROZZA, *Legislative Process e problemi di tecnica legislativa: cenni sull'esperienza dei paesi anglosassoni*, in *Foro Italiano*, 1985, pag. 294.

Al fine di rendere meno gravoso e più spedito l'esame, con il *Consolidation Enactment (Procedure) Act* 1949 veniva definita stabilmente la procedura di esame in Parlamento dei progetti di legge di consolidamento comportanti correzioni formali e miglioramenti (modifiche) di lieve entità (*minor improvements*).

Definita legislativamente la procedura parlamentare, rimaneva tuttavia problematica la preparazione dei progetti di *consolidation* poiché il Governo vi attendeva in modo insoddisfacente. Un nuovo indirizzo a riguardo venne assunto nel 1965 con il *Law Commissions Act* che istituiva la (English) *Law Commission* e la *Scottish Law Commission* (organi permanenti composti ciascuno di cinque membri nominati dal Lord Cancelliere e rinnovati o confermati ogni cinque anni) con la finalità di promuovere la revisione del diritto.

In virtù di tale legge, ferma rimanendo la prerogativa governativa di decidere sulla presentazione dei progetti di consolidamento al Parlamento, le *Law Commissions* provvedono alla preparazione, direttamente o sotto la propria responsabilità, dei progetti di *consolidation* sulla base di programmi di lavoro predisposti dalle stesse *Law Commissions* sentiti i Ministeri interessati ed approvati dal Lord Cancelliere e da questi presentati al Parlamento. Al lavoro di consolidamento è affiancato il lavoro di riassetto del repertorio delle leggi (*Statute Book*) e quello di preparazione di Bills di "repeal of obsolete and unnecessary", in precedenza svolto dallo *Statute Law Committee*. Sostanzialmente inattuato è invece rimasto il compito di codificazione pure attribuito alla Commissione.

In base alle norme richiamate, l'iter parlamentare di un progetto di consolidamento (*Consolidation Bill*) predisposto da una delle due *Law Commissions* è, seguendo le indicazioni del Renton Report, il seguente:

I progetti di legge di consolidamento sono sempre presentati alla Camera dei Lords e sono inviati al *Joint Committee on Consolidation Bills* dopo la seconda lettura.

Ci sono tre tipi di progetti di consolidamento che vengono assegnati al *Joint Committee*:

1. di semplice consolidamento;

2. di consolidamento con correzioni e miglioramenti di lieve entità (a norma del *Consolidation Act*, 1949);
3. di consolidamento con emendamenti raccomandati dalle *Law Commissions* (a norma del *Law Commissions Act*, 1965).

Nel primo caso il *Joint Committee* può apportare qualsiasi emendamento idoneo a rendere il testo conforme al diritto vigente o per migliorare la sua forma e redige una relazione in questo senso.

Nel secondo caso il *Joint Committee* prima di relazionare sente i presidenti delle due Camere. Se lo Speaker della Camera dei Comuni ed il Lord Cancelliere¹⁴ concordano con il *Joint Committee* sulle correzioni o lievi miglioramenti, la relazione conterrà quelle correzioni o lievi miglioramenti che saranno ritenuti come parte della legislazione vigente ai fini delle rimanenti fasi dell'iter del progetto.

Il terzo caso si verifica quando la *Law Commission* predispose un progetto di consolidamento con emendamenti che vanno oltre la categoria di cui al caso precedente e dei quali raccomanda l'approvazione al fine di migliorare il consolidamento stesso. Il *Joint Committee* potrà approvare o non approvare le raccomandazioni o modificare il modo in cui le raccomandazioni stesse sono state messe in pratica nel progetto di legge e fa una relazione in merito da cui deve risultare chiaro che a suo giudizio il progetto di legge di consolidamento, a parte le raccomandazioni, è di un semplice consolidamento e che rappresenta la legislazione vigente.

Dopo l'esame del *Joint Committee* il progetto è assegnato ad un *Committee of the Whole House* (comitato dell'intera Camera), e passa attraverso le rimanenti fasi dell'iter in entrambe le Camere come i normali progetti di legge, ma con significative differenze. Infatti dopo l'esame del *Joint Committee*, se si tratta di un semplice consolidamento, il testo non può essere emendato in modo tale da alterare la legislazione esistente che si intende consolidare. Se invece si tratta di un progetto di consolidamento ai sensi della legge del 1949, le correzioni ed i lievi miglioramenti approvati dal *Joint Committee* non possono essere emendati. Infine nel caso di un progetto di consolidamento con gli emendamenti raccomandati

¹⁴ Si ricorda che il Lord Cancelliere è anche Speaker della Camera dei Lords.

dalle *Law Commissions* ai sensi della legge del 1965 sono soggette ad emendamento soltanto quelle parti del testo che rispecchiano le raccomandazioni in quanto non sono di puro e semplice consolidamento.

2.6 Grecia

Di particolare interesse sono le disposizioni costituzionali concernenti la procedura di formazione ed approvazione dei codici e testi unici.

Per la formazione di un codice, giudiziario o amministrativo, l'articolo 76, comma 6, della Costituzione prevede la possibilità di istituire con legge una Commissione speciale incaricata della redazione del testo. Nella legge istitutiva della Commissione speciale, i cui membri sono nominati dal Governo, è indicata con sommarie istruzioni la materia oggetto di codificazione. Il testo del codice, una volta redatto, è dal Governo sottoposto alla Camera con un progetto di legge di ratifica. La Camera vota sull'approvazione o il rigetto del testo, senza possibilità di emendamento.¹⁵

Nella prassi la norma viene interpretata estensivamente, poiché si è fatto ricorso alla suddetta procedura anche per la formazione di codici diversi da quelli giudiziari o amministrativi.

La stessa procedura, in base al comma 7, può essere seguita per la formazione di testi unici di consolidamento.

2.7 Italia

La semplificazione ed il riordino della legislazione con la formazione di codici e testi unici passa attraverso l'applicazione dell'articolo 76 della Costituzione relativo alla delega legislativa. Norme complementari sono gli articoli 17 e 23 della legge 1988 n. 400, recante norme sulla potestà normativa del Governo e sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio

¹⁵ La formula generalmente usata è la seguente: E' ratificato ed ha forza di legge il codice ...il cui testo è il seguente ..."

dei ministri, che riguardano rispettivamente la delegificazione ed il monitoraggio della legislazione da parte dell'Ufficio centrale per il coordinamento dell'iniziativa legislativa e della attività normativa del Governo.

2.7.1 Delegificazione

L'articolo 17 della legge n. 400, nel provvedere ad un riassetto della potestà normativa del Governo nel quadro del vigente ordinamento costituzionale, prevede al secondo comma una procedura di generale delegificazione, il cui esercizio è subordinato alle seguenti condizioni:

- che si tratti di materia non coperta da riserva assoluta di legge;
- che una specifica legge autorizzi l'esercizio della potestà regolamentare nella materia da delegificare;
- che la stessa legge determini contestualmente le norme generali regolatrici della materia;
- che la stessa legge disponga l'abrogazione delle norme legislative vigenti con effetto dalla data di entrata in vigore delle norme regolamentari corrispondenti.¹⁶

2.7.2 Testi Unici

Vi sono due categorie di testi unici, quelli privati e quelli pubblici. I testi unici redatti da privati hanno una funzione puramente documentaria; per il diritto essi sono inesistenti. Quanto ai testi unici pubblici, questi sono generalmente redatti dal Governo e si distinguono, secondo una classificazione dottrinaia in: testi unici spontanei, testi unici delegati e testi unici autorizzati.

Sono chiamati "spontanei" i testi unici adottati dal Governo, indipendentemente da un atto formale del Parlamento. Ad essi non è riconosciuta capacità di innovare l'ordinamento giuridico. Le disposizioni in essi rac-

¹⁶ Sulle obiezioni, difficoltà di attuazione e proposte di modifica di tale regolamentazione si rinvia al citato volume *Le direttive di tecnica legislativa in Europa*. Camera dei deputati, 1997.

colte e coordinate continuano a derivare la loro efficacia dalla originaria fonte di produzione ed in caso di controversia ad essa deve far riferimento l'interprete in sede di applicazione delle norme. Tuttavia essi non possono essere del tutto assimilati ai testi unici privati, avendo una sia pure limitata efficacia giuridica (su cui peraltro la dottrina non è concorde) in relazione alla forma dell'atto di approvazione (D.P.R.) e alla conseguente pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale.

I testi unici delegati, emanati dal Governo con "decreto legislativo" in base ad apposita legge di delega del Parlamento ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione, sono invece atti dotati di forza di legge e come tali sostituiscono le fonti normative previgenti e nei limiti consentiti dalla legge di delega introducono innovazioni alla disciplina legislativa .

Controversa è invece la definizione della natura giuridica e della efficacia dei cosiddetti "testi unici autorizzati" adottati dal Governo sulla base di una legge che si qualifica di "autorizzazione". Rispetto a tali testi unici si pone anzitutto il problema della natura della legge di autorizzazione e, dunque, della individuazione della norma costituzionale cui essa è collegabile.

L'istituto della "autorizzazione", che trova larga applicazione nel diritto amministrativo, serve a rimuovere un limite posto all'esercizio di una competenza propria del soggetto autorizzato, non esercitabile cioè dal soggetto autorizzante. Così le Camere "autorizzano" con legge la ratifica di trattati internazionali (art. 80 Cost.), ma l'organo investito del potere esclusivo di ratifica è il Capo dello Stato (art. 87 Cost.). Non è questo il caso della formazione di testi unici legislativi. In materia il Governo infatti non è titolare di una competenza legislativa, che è propria del Parlamento, il quale ben può procedere direttamente alla formazione ed approvazione di un testo unico.

La Costituzione italiana riconosce valore di legge soltanto a due tipi di atti normativi emanati dal Governo: il decreto legge ed il decreto legislativo. Il primo è emanato sulla base di certi presupposti (urgenza e necessità) e perde efficacia ex tunc se dal Parlamento non è convertito in legge entro sessanta giorni (art. 77 Cost.); il secondo è emanato sulla base di una specifica delega del Parlamento (art. 76 Cost.). Pertanto nella fattispecie considerata la legge di autorizzazione (introdotta nel periodo

statutario) o è riconducibile alla delega legislativa di cui all'articolo 76 della Costituzione o non ha fondamento costituzionale.

La questione è stata assai dibattuta dalla dottrina pubblicistica, manifestando a riguardo orientamenti contrastanti. Senza rifarne la storia si può tuttavia affermare che oggi la dottrina prevalente considera equivalenti i termini autorizzazione e delega¹⁷ sempreché siano soddisfatte le condizioni di cui agli articoli 72 e 76 della Costituzione. Anche la Corte costituzionale nelle sue più recenti sentenze (da ultimo la sentenza n. 166 del 1990) ha espresso analogo orientamento. Dipenderà dalla formula usata se la delega consente innovazione sostanziale della legislazione o è limitata al solo coordinamento dell'esistente ("riunire e coordinare" secondo la espressione ricorrente in questi casi).

Nell'esperienza italiana la formazione di testi unici avviene episodicamente, su impulsi di vario genere e la procedura della loro approvazione è piuttosto lunga. Essa è aggravata dalla statuizione - quasi sempre contenuta nella legge di delega/autorizzazione - di sottoposizione del testo predisposto dal Governo al parere delle competenti commissioni parlamentari.¹⁸

2.8 Spagna

L'attività di codificazione, di consolidamento o di revisione di interi comparti di legislazione si svolge secondo regole e mediante strutture ad hoc.

2.8.1 Le regole

Tale attività, che a seconda dei casi prende il nome di *codificación* e di *refundación*, trova la base giuridica nell'articolo 82 della Costituzione.

¹⁷ Non è infrequente da parte dello stesso legislatore l'uso promiscuo dei due termini.

¹⁸ Inoltre dopo il parere delle Commissioni parlamentari il testo - in quanto testo unico - è sottoposto al parere del Consiglio di Stato secondo una disposizione di legge relativa a tale organo emanata anteriormente alla Costituzione repubblicana.

Questo articolo, che tratta della delega legislativa al Governo, nei commi 2 e 3 si riferisce specificamente alla formazione di codici e testi unici.

Il comma 2 stabilisce che la delega legislativa è concessa mediante legge ordinaria quando si tratta di “*refundir varios textos en uno solo*” e mediante “*ley de bases*” quando si tratta di formare “*textos articulados*”. La *ley de bases* non è, dal punto di vista formale, un *tertium genus* rispetto alla legge organica e alla legge ordinaria. La *ley de bases* - da non confondere con le leggi di base di cui agli articoli 140, primo comma, e 150, primo comma, della Costituzione - non è altro che una legge ordinaria, di delega legislativa, nella quale sono fissati i principi e i criteri che saranno alla base delle norme “articolate” contenute nei decreti legislativi emanati dal Governo¹⁹. La terminologia *ley de bases* e *texto articulado* deriva dalla prassi anteriore alla Costituzione del 1978.²⁰ La delega mediante *ley de bases* è anche lo strumento appropriato per la codificazione sostanziale, ed in tal senso è stato utilizzato ad esempio per la emanazione del nuovo codice civile. La delega per la codificazione formale, invece, proprio perché non comporta innovazione sostanziale alla legislazione, non richiede la formulazione di principi o criteri di riforma legislativa contenuti nella *ley de bases*. Ma in entrambi i casi si tratta di delega legislativa per cui le norme delegate hanno in entrambi i casi forza di legge.

Il comma 5 del medesimo articolo 82 della Costituzione pone, nell'ambito della *Refundación*, la seguente distinzione: “La autorización para refundir textos legales determinará el ámbito normativo a que se refiere el contenido de la delegación, especificando si se circunscribe a la mera formulación de un texto unico o si se incluye la de regularizar, aclarar y

¹⁹ A formula della delega è di questo tenore: “*Se autoriza al Gobierno para que, a propuesta del Ministro del Interior y previo dictamen del Consejo de Estado, apruebe, en el plazo de un año, el Texto Articulado de la ley sobre trafico, circulación de vehiculos a motor y seguridad vial, con sujeción a los principios y criterios que resultan de las siguientes bases*” (legge n.18 del 25 luglio 1989).

²⁰ Ad es. la ‘*ley de bases de Funcionarios de l’Administración civil del Estado*’ del 20 luglio 1963 (BOE 23 luglio 1963) è costituita di 11 bases o paragrafi (numerati con cifre romane e redatti in linguaggio in parte normativo ed in parte discorsivo), nei quali sono esposti, talora in modo analitico, i principi e criteri base della normazione delegata che costituisce il cosiddetto *texto articulado*. Nel caso citato le 11 ‘basi’ sono state ‘articolate’, con il decreto legislativo del 7 febbraio 1964, in 105 articoli.

armonizar los textos legales que han de ser refundidos”. La distinzione si presta a qualche critica, poichè non si comprende come possa essere realizzato un testo unico di “mera formulación” senza in qualche modo dover “regularizar, aclarar y armonizar”.

Il comma 6 del medesimo articolo 82 della Costituzione dà facoltà al Parlamento di stabilire nella legge di delega eventuali forme di controllo parlamentare circa la corretta applicazione della delega, senza pregiudizio delle competenze degli organi giurisdizionali. In attuazione di tale comma l'articolo 153 del Regolamento del *Congreso de los Diputados* stabilisce in via generale che i testi sottoposti al “control adicional” sono dal Governo inviati al *Congreso* e se nessun deputato o gruppo parlamentare formula obiezioni nel termine di un mese dalla pubblicazione del testo *articulado* o *refundido* si intenderà che il Governo abbia fatto uso corretto della delega legislativa. Se invece nel termine predetto vengono formulate obiezioni scritte dirette all'Ufficio di presidenza del *Congreso*, il testo è assegnato alla Commissione competente per materia che dovrà riferire nel tempo assegnatole. La relazione sarà discussa dal plenum della Camera secondo la procedura ordinaria.

2.8.2 Le strutture

Al lavoro preparatorio della codificazione e di revisione di interi comparti della legislazione provvede la *Comisión General de Codificación*, la cui origine risale al secolo scorso (Real decreto del 19 agosto 1843).

Alla Commissione si deve gran parte dell'opera di codificazione della legislazione spagnola tra cui il codice civile. Ristrutturata nel 1953, la composizione e le funzioni della Commissione sono state oggetto di revisione con il regio decreto del 26 febbraio 1976 n. 365 (parzialmente modificato con integrazioni dal regio decreto 17 febbraio 1978 n. 225). La Commissione è composta dal presidente, nominato con decreto su proposta del ministro della giustizia, dai presidenti delle sezioni (5) in cui si articola la Commissione stessa, nominati anche essi con decreto su proposta del ministro della giustizia, e da consiglieri di diritto o di nomina. Integra la Commissione la Segreteria generale permanente. Questa funzione è dal 1994 assicurata dalla neoistituita Direzione generale per la codificazione e la cooperazione giuridica internazionale ed in particolare

alla Sottodirezione generale per la legislazione codificata. Il responsabile della Direzione generale è anche Vicepresidente della Commissione generale di codificazione.

Le funzioni della Commissione sono definite dall'articolo 1 del citato regio decreto del 1976 n. 365.

2.9 Svizzera

La legislazione federale nel senso più largo del termine comprende gli atti normativi emanati dall'Assemblea e dal Consiglio federale. Tali atti (leggi, decreti federali, ordinanze) sono pubblicati, in ordine cronologico e nelle tre lingue ufficiali, nella Raccolta Ufficiale delle leggi federali (RU)²¹.

Al termine della seconda guerra mondiale (1945) la Raccolta ufficiale, iniziata nel 1848, comprendeva 72 volumi ciascuno dei quali oscillava tra le 1500 e le 2000 pagine. Molti degli atti normativi contenuti nella Raccolta erano stati abrogati o erano divenuti privi di oggetto o erano stati più volte oggetto di modifiche che si erano stratificate le une sulle altre sì da generare incertezza nella individuazione delle norme applicabili.

Pertanto subito dopo la fine del conflitto europeo ed in vista del centenario della Raccolta ufficiale, la Cancelleria federale ed il Dipartimento federale della giustizia promossero una conferenza di giuristi sull'opportunità ed i criteri di pubblicazione di una Raccolta sistematica della normativa federale. A seguito di ciò il Governo federale il 22 febbraio 1946 con un messaggio alla Assemblea federale presentava un progetto di *arrêté fédéral* con il quale si autorizzava il Governo federale a provvedere alla pubblicazione di una Raccolta sistematica della normativa federale dal 12 settembre 1948 al 31 dicembre 1947. L'*arrêté fédéral* veniva approvato dall'Assemblea il 4 aprile 1946.

Nel corso dei lavori di preparazione del testo si pose la questione della natura giuridica della Raccolta sistematica. Con un messaggio all'Assemblea federale (14 agosto 1947) il Governo federale propose di conferire

²¹ Nella versione francese la sigla è RO ed in quella tedesca è AS (Amtliche Sammlung).

alla Raccolta l'*effet négatif*²², richiama che l'Assemblea federale accolse con la legge 12 marzo 1948, *sulla forza obbligatoria della Raccolta sistematica delle leggi e delle ordinanze e sulla istituzione della nuova serie della Raccolta ufficiale*.

La Raccolta fu completata alla fine del 1952 ma già qualche anno dopo manifestava segni di invecchiamento tanto da indurre un consigliere nazionale il 9 giugno 1960 a presentare un *postulato* con il quale si chiedeva al Governo federale di elaborare delle proposte per una nuova Raccolta sistematica del diritto federale. Il Consiglio nazionale approvava il *postulato* il 7 dicembre 1961, nonostante il parere contrario del governo federale il quale riteneva doversi rinviare la questione ad altra data, atteso che erano in preparazione importanti leggi in materia di diritto civile, penale ed amministrativo, ed anche perché contrastanti erano i pareri sull'urgenza di una nuova Raccolta.

Il Governo federale diede pertanto un tiepido seguito al *postulato* dal quale peraltro non era giuridicamente vincolato. Ma qualche anno dopo, a seguito di una mozione (approvata dal *Consiglio nazionale* l'8 giugno 1964 e dal *Consiglio degli Stati* il 18 giugno 1964) il Governo fu obbligato a presentare un progetto di legge per una nuova edizione della Raccolta sistematica. Nel progetto governativo (messaggio del 19 febbraio 1965) la nuova Raccolta sistematica veniva modellata sulla precedente per quanto riguardava la forma (raccolta in volumi) e per quanto riguardava la efficacia (*effet négatif*). Veniva anche prospettata una edizione parallela a fogli mobili ai fini di un aggiornamento continuo, ma priva di effetti giuridici.

L'Assemblea federale con la legge 6 ottobre 1966, disattendendo in parte le indicazioni del Governo, stabilì che la nuova Raccolta sistematica (RS): doveva comprendere tutti gli atti contenuti nella precedente RS e, a partire dal 1° dicembre 1948, gli atti contenuti nella nuova serie della Raccolta ufficiale (RU) se vigenti alla data di entrata in vigore della nuova RS, doveva essere realizzata a fogli mobili (per consentirne l'ag-

²² L'espressione *effet négatif* ha, nella terminologia giuridica elvetica, il significato di effetto abrogativo. Nel caso di specie conferire l'effetto negativo significa che tutti i precedenti atti normativi non riprodotti nella Raccolta sistematica sono ritenuti abrogati.

giornamento più volte l'anno) e doveva avere efficacia abrogativa degli atti o norme in essa non ricompresi (*effet négatif*).

L'aggiornamento della parte concernente il diritto interno fu portato a termine il 1° ottobre 1974 e a partire da quella data la Raccolta sistematica cominciò a produrre l'effetto negativo (Ordinanza del 9 ottobre 1974 relativa alla forza obbligatoria della nuova Raccolta sistematica).

Già in occasione della preparazione della precedente Raccolta sistematica si era posta la questione di una revisione delle norme sulla pubblicazione degli atti normativi, norme che erano sparse in più atti legislativi²³, mal coordinate tra di loro e non sufficientemente precise.²⁴ Ciò non mancava di aver riflessi sui contenuti della Raccolta sistematica.

Con il messaggio del 29 giugno 1983 il Governo federale presentava un progetto di legge di revisione ed unificazione delle norme sulle pubblicazioni ufficiali della Confederazione con riferimento ai contenuti e agli effetti delle tre pubblicazioni: la Raccolta ufficiale (RU), la Raccolta sistematica (RS), il Foglio federale (FF)²⁵. In questo contesto si proponeva di togliere alla Raccolta sistematica 'l'effetto giuridico negativo' sia perché nel caso di divergenze tra le due Raccolte soltanto una deve far

²³ La Costituzione non contiene alcuna disposizione sulla pubblicazione degli atti legislativi e sulla loro entrata in vigore.

²⁴ Tra questi atti :

- l'ordinanza del 5 marzo 1849, relativa alla pubblicazione della Feuille Fédérale (FF)
- la legge 12 marzo 1948, relativa alla forza obbligatoria della Raccolta sistematica delle leggi ed ordinanze dal 1848 al 1947;
- l'ordinanza dell' 8 novembre 1949, concernente la pubblicazione delle leggi e degli altri atti legislativi della Confederazione;
- gli articoli 66-69 della legge 23 marzo 1962 sui rapporti tra i Consigli, relativi alla pubblicazione dei testi ufficiali;
- inoltre vari decreti del Consiglio federale e disposizioni relative alla pubblicazione di testi speciali (Feuille officielle suisse de commerce, Feuille officielle de la protection civile, Feuille officielle militaire, Feuille officielle des chemins de fer, Feuille officielle des postes, téléphones et télégraphes).

²⁵ Il Foglio federale (FF) è l'organo delle comunicazioni ufficiali della Confederazione (comunicati, rapporti, messaggi ecc.). In particolare sono in esso pubblicati i testi dei progetti di legge e dei relativi 'messaggi' che il Governo presenta all'Assemblea federale nonché i testi delle leggi e dei decreti federali sottoposti a referendum.

fede, sia in considerazione di inconvenienti pratici connessi con l'uso dei fogli mobili. Accogliendo le proposte del Governo con la legge 21 marzo 1986 sulle pubblicazioni ufficiali l'Assemblea federale declassava la Raccolta sistematica definendola "un repertorio, aggiornato e ordinato per materie" (art. 11).²⁶

Gli atti normativi contenuti nella Raccolta sistematica sono ordinati mediante una classificazione per materia basata sul sistema decimale. Ciascuna delle 'voci' principali si articola in sottovoci e così via se necessario.²⁷ Al fine di facilitare la ricerca degli atti la Raccolta sistematica è dotata di un indice delle materie²⁸, di un indice analitico e di un repertorio cronologico di tutti gli atti pubblicati.

²⁶ Il testo dell'articolo 11 recita :

¹La Raccolta sistematica del diritto federale (RS) è un repertorio, aggiornato e ordinato per materie, degli atti normativi, dei trattati, delle decisioni internazionali e degli accordi intercantionali pubblicati nella Raccolta ufficiale ed ancora in vigore, nonché delle costituzioni cantonali.

²L'aggiornamento avviene parecchie volte all'anno a date determinate. Il Consiglio federale può rinunciare ad inserirvi atti normativi di breve durata.

³La Raccolta sistematica è pubblicata nelle tre lingue ufficiali della Confederazione. Le costituzioni cantonali sono pubblicate nelle lingue ufficiali del Cantone."

Con l'ordinanza del 15 aprile 1987 sulle pubblicazioni ufficiali veniva precisato che:

- la parte „diritto interno“ della Raccolta sistematica è aggiornata al 1° di gennaio, aprile, luglio ed ottobre di ogni anno, mentre la parte “diritto internazionale” è aggiornata al 1° aprile e 1° ottobre;
- non sono inseriti nella Raccolta atti la cui validità è inferiore a tre mesi; o siano modificati periodicamente ad intervalli di non oltre tre mesi; ovvero parti di atti come piani, disegni, mappe, moduli, ecc. che per ragioni tecniche non si prestano ad essere riprodotti nella Raccolta sistematica. Degli atti o parti di essi omessi è dato il riferimento alla Raccolta Ufficiale.

²⁷ Le voci principali sono : 1. Stato-Popolo-Autorità; 2. Diritto privato-Procedura civile-Esecuzione; 3. Diritto penale-Procedura penale-Esecuzione; 4. Scuola-Scienza-Cultura; 5. Difesa nazionale; 6. Finanze; 7. Lavori pubblici-Energia-Trasporti e comunicazioni; 8. Sanità-Lavoro-Sicurezza sociale; 9. Economia-Cooperazione tecnica.

²⁸ L'indice delle materie (Table des matières) è pubblicato annualmente (Art. 13, comma primo, della legge sulle pubblicazioni ufficiali). Nell'indice, che riprende la classificazione della Raccolta sistematica, ogni atto legislativo vi appare sotto la numerazione della RS. L'indice è distribuito su tre colonne:

- nella prima colonna sono riportati i dati di collocazione nella RS;
- nella seconda colonna è riportato il titolo dell'atto e sotto al titolo tutte le successive modificazioni o abrogazioni mediante l'indicazione degli articoli interessati dalle modifiche e degli atti che li hanno modificati;

Con la Raccolta sistematica è stato indubbiamente raggiunto un risultato positivo sul piano della documentazione legislativa ma non altrettanto sul piano della certezza giuridica.

Il carattere meramente ‘informativo’ assunto dalla Raccolta sistematica è confermato dai criteri con cui è operato l’aggiornamento²⁹. Infatti, in presenza di modifiche testuali (‘modificazione formale’), la modifica è inserita nell’atto principale cui si riferisce e l’atto modificatore non è riportato a meno che non contenga altre disposizioni, mentre in caso di abrogazione esplicita, viene omesso l’atto abrogato o viene eliminata dal testo cui si riferisce la disposizione abrogata. Invece nel caso di modifiche non testuali o di abrogazioni implicite è riportato sia il testo dell’atto ritenuto modificatore o abrogatore sia, inalterato, il testo dell’atto ritenuto modificato o abrogato. Una nota avverte sulla presunta incompatibilità.

2.10 Unione Europea

La normativa europea si caratterizza tra l’altro per la quantità delle disposizioni che produce e per la frequenza delle modifiche. In queste condizioni diventa difficile per i destinatari tenere il passo. Le stesse istituzioni comunitarie hanno preso coscienza della necessità, sia tecnica che politica, di disboscare “le maquis de la réglementation communautaire” attraverso una serie di azioni tendenti:

1. da una parte a semplificare e codificare il diritto comunitario, e
2. dall’altra a porre maggiore attenzione alla qualità redazionale delle norme.

Nel Rapporto (parte seconda) della Commissione del 10 maggio 1995, redatto su mandato del Consiglio europeo riunito a Corfù (giugno 1994) in vista della revisione del Trattato dell’Unione nella Conferenza inter-

- nella terza colonna sono riportati i dati di riferimento (volume e pagina) alla Raccolta ufficiale.

²⁹ V. la prefazione alla RS nella versione aggiornata dopo l’emanazione della legge sulle pubblicazioni ufficiali.

governativa del 1996, sono previste misure per le finalità di cui al punto 1.) classificate in quattro categorie,

- la *refonte*, che consiste nel rifondere più testi di legge (regolamenti) in uno solo con modifiche di sostanza;
- la semplificazione dei testi, consistente nella soppressione delle disposizioni ormai obsolete o superflue o troppo dettagliate;
- la codificazione ufficiale o costitutiva, che consiste nel riunire più testi legislativi in un nuovo atto legislativo senza apportare alcuna modifica di sostanza. Questo tipo di codificazione (*codification constitutive*) va distinta dalla codificazione dichiarativa (*codification déclaratoire*). Quest'ultima ha funzione puramente informativa mentre la prima si sostituisce ai testi di origine;
- il miglioramento della qualità redazionale delle norme.

La cosiddetta codificazione costitutiva ha incontrato in passato difficoltà di attuazione per il timore che si riaprisse il dibattito sul merito della normativa (Regolamento o Direttiva) che è sempre il frutto di compromessi politici faticosamente raggiunti tra gli Stati membri e che potrebbero essere rimessi in causa nel corso del procedimento di codificazione. Per ovviare a ciò e per accelerare il processo di consolidamento della normativa le tre istituzioni (Commissione, Consiglio, Parlamento) hanno stipulato un accordo (Accordo interistituzionale del 20 dicembre 1994) in base al quale a fronte di una proposta di codificazione ufficiale s'impegnano a non rimettere in discussione la sostanza della normativa oggetto della proposta di codificazione (consolidamento).

Il Parlamento, il Consiglio e la Commissione hanno anche convenuto, a chiarimento dell'Accordo, che qualora risultasse necessario non limitarsi ad un consolidamento puro e semplice ma procedere a modifiche sostanziali, la Commissione potrà di volta in volta scegliere per le sue proposte tra la tecnica della *refonte* e quella della presentazione di una proposta separata di modifica, mantenendo pendente la proposta di codificazione nella quale sarà successivamente integrata la modifica sostanziale non appena approvata.